

BARTOSZ ABRAMOWICZ

DIALOG SPOŁECZNY W POLSCE – INSTYTUCJONALIZACJA I PRAKTYKA

I. WPROWADZENIE

W kontekście wydarzeń, które miały miejsce w przeciągu minionych dwóch lat w Polsce (spór o Dolinę Rospudy, kwestia instalacji tarczy antyrakietowej, strajk w kopalni „Budryk”, czy aktywizacja rozmaitych grup zawodowych żądających podwyżki płac), do agendy tematów powróciła kwestia dialogu społecznego jako niewykorzystywanego narzędzia demokracji, umożliwiającego – poprzez artykulację interesów różnorodnych grup i próby wypracowania kompromisowych rozwiązań – łączenie „wielości w jedność”. Przy czym uznawane za warunki *sine qua non* dialogu: istnienie stron debaty oraz występowanie świadomości łączących daną grupę więzi (wynikającej przede wszystkim z poczucia wspólnoty interesów), same w sobie zawierają już „pierwiastki” konfliktu. Albowiem przeciwstawne interesy silnie polaryzują strony dialogu, a sama jego „mechanika” uznawana bywa zwykle za uciążliwość.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja dotychczasowych doświadczeń związanych z dialogiem społecznym w Polsce, jak również próba wskazania przyczyn, dla których dialog ów nie sposób uznać – jak na razie – za sprawnie funkcjonujący mechanizm rozwiązywania sporów. Wspomniane zostaną także pożądane kierunki jego rozwoju, które mogłyby przyczynić się do poprawy aktualnego stanu rzeczy.

II. PODSTAWOWE MODELE REPREZENTACJI INTERESÓW GRUPOWYCH

Rozważania niniejsze warto poprzedzić przeglądem głównych modeli reprezentacji interesów grupowych. Wskazuje się bowiem, że nie istnieje jeden, uniwersalny model, który można by uznać za charakterystyczny i eufunkcyjny dla wszystkich państw demokratycznych. Proces, na który składa się artykulacja, agregacja i transformacja preferencji społecznych, warunkowany jest każdorazowo takimi czynnikami, jak: rodzaj systemu partyjnego w danym kraju, jego tradycje demokratyczne, czy też typ kultury politycznej¹. Przy czym

¹ R. Herbut, *Polityka artykulacji i reprezentacji interesów grupowych w demokracjach*, w: J. Sroka (red.), *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 13.

na ów proces społecznej artykulacji interesów składać się mają następujące fazy, obejmujące kolejno:

- ujawnianie i agregację potrzeb, a w następstwie przekształcanie ich w interesy poprzez odniesienie do rzeczywistości społecznej;
- proces argumentacji interesów, którego celem jest nadanie im znaczenia ideologicznego lub też politycznego, w konsekwencji czego dochodzi do przekształcenia interesów w postulaty. Ów proces argumentacji zależy każdorazowo od systemu wartości, w ramach którego dochodzi do artykulacji wspomnianych postulatów²;
- selekcję postulatów – świadomy i racjonalny wybór tych z nich, które są „właściwie” uargumentowane i „zanurzone” w kontekście aksjologicznym;
- reprezentację interesów – konkretne działania polityczne nakierowane ku ośrodkom decyzyjnym, zmierzające do osiągnięcia stanu umożliwiającego realizację założonych przez grupę/-y celów³

Wyróżnia się zwykle trzy podstawowe modele reprezentacji interesów grupowych: pluralistyczny, konsensualny i korporacyjny⁴. Rysem charakterystycznym każdego z nich są specyficzne relacje pomiędzy społeczeństwem a państwem, czy też – inaczej mówiąc – kształt i rodzaj polityk publicznych państwa (działanie państwa i wszystkich jego agend: podejmowanie decyzji i tworzenie oferty programowej, polityka redystrybucyjna, regulacyjna, sektorowa itd.; słowem – wszelkie sposoby zwiększania dobrobytu społecznego)⁵.

Model pluralistyczny – mieszczący się ramach modelu demokracji „nienegocjacyjnej” (większościowej) – zakłada, że interesy artykułowane są przez grupy funkcjonujące w oparciu o dobrowolne członkostwo, które podejmują próby wpływania na system polityczny w taki sposób, aby wspomniane interesy znalazły odzwierciedlenie w podjętych decyzjach politycznych. Celem grup interesu jest znalezienie „drzwi wejściowych” do centrów decyzyjnych (administracja publiczna, komisje, parlament), gdzie za pośrednictwem *lobbingu* usiłowały będą przekonać decydentów o zasadności uwzględnienia zgłaszanych przez siebie postulatów. Pluralizm takiego modelu wyrażać ma się w fakcie, iż rozmaite grupy rywalizują ze sobą na otwartym rynku politycznym, gdzie – przynajmniej teoretycznie – nie występują bariery wejścia dla innych, konkurencyjnych ugrupowań. Wielość konkurujących z sobą grup interesu prowadzi do wyłonienia się zrównoważonego środowiska przetargów politycznych o zmiennej konfiguracji powiązań koalicyjnych (zawieranie koniunkturalnych i chwilowych „przymierzy”). Ze względu na krzyżujące się w społeczeństwie podziały społeczne żadna z grup nie ma

² Jak wskazuje L. Godek: „Nie oznacza to jednak, że interes jest wtórny wobec wartości. Czym innym jest artykulacja interesu, neutralna wobec wartości, a czym innym jest legitymizacja działań interesownych, która dokonuje się dzięki wartościom. Innymi słowy, najczęściej jest tak, że interes zostaje najpierw zdefiniowany, a później dochodzi do jego legitymizacji (artykulacja interesów nie jest równoznaczna z ich aksjologicznym uprawomocnieniem)”; idem, *Interesy polityczne. Struktura i definicje*, w: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007, s. 64.

³ Ibidem, s. 62.

⁴ R. Herbut, op. cit., s. 14.

⁵ Ibidem, s. 14.

monopolu na reprezentowanie określonych segmentów społecznych; tym samym, zasadniczym rysem stylu uprawiania polityki staje się tu rywalizacja⁶. Jak się wskazuje, taki model „doskonałego” pluralizmu – podobnie jak i dwa pozostałe modele – stanowi swego rodzaju „typ idealny”; w tym konkretnym przypadku występuje jednak szereg zagrożeń, które wiążą się w konsekwencji z naruszaniem zasady równego dostępu poszczególnych grup interesu do ośrodków władzy.

Model konsensualny z kolei – jako styl zarządzania konfliktem w liberalnych demokracjach – oparty jest na czterech podstawowych zasadach: rządach szerokiej koalicji, zasadzie wzajemnego weta, zasadzie proporcjonalności i wysokim stopniu autonomii każdego segmentu społeczeństwa⁷. Warto dodać, że procedura decydowania w modelu konsensualnym – występującym i funkcjonalnym przede wszystkim w społeczeństwach kulturowo sfragmentaryzowanych – opiera się na podejściu pragmatycznym. W negocjacjach uczestniczą elity reprezentujące większe grupy społeczne, a swoista „depolityzacja” stanowić ma środek osiągnięcia *consensusu* społecznego poprzez przyjęcie założenia, że – wcześniej czy później – daną kwestię będzie można umieścić w agendzie programowej, gdyż wraz z upływem czasu straci ona swój potencjalnie konfliktogenny charakter. Zakłada się tutaj także, że strategia negocjowania porozumień z czasem obejmować będzie coraz szersze sfery życia publicznego o konfliktogennym charakterze i nie będzie się ograniczać tylko do jakiegoś jednego, konkretnego podziału socjopolitycznego (np. związanego z wyznaniem religijnym). Instytucjonalizacja „polityki kompromisu” w ramach demokracji konsensualnej ma stanowić przy tym zwrotny efekt kulturowych i historycznych tradycji takiego stylu rządzenia i cieszyć się sporym poparciem społeczeństwa. Jak się wskazuje, nie sposób takowych praktyk uznać za „elitarną deliberację” dokonującą się „za plecami” obywateli⁸.

Pojawienie się modelu korporacyjnego z kolei uznawane jest za przejaw dominacji w państwie podziałów socjoekonomicznych, które stanowić mają w mniejszym lub większym stopniu odbicie konfliktów o charakterze klasowym. Nacisk na sferę polityki ekonomicznej państwa odróżnia więc model korporacyjny od konsensualnego, który swe uzasadnienie znajdował w konfliktach o podłożu kulturowym⁹. Obszar przetargów między uczestnikami modelu korporacyjnego – związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i państwem – obejmuje takie polityki sektorowe, jak: polityka płacowa, cenowa,

⁶ Ibidem, s. 16.

⁷ A. Lijphart, *Demokracja w społeczeństwach sfragmentaryzowanych*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 1, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 1995, s. 40.

⁸ R. Herbut, op. cit., s. 18-20.

⁹ Przy czym np. Lijphart i Crepez wysuwają tezę, iż korporatyzm stanowi część demokracji konsensualnej. R. Herbut nie zgadza się z takim podejściem i wskazuje, że co prawda, oba style występują niekiedy razem, to jednak stanowią odrębne kategorie konceptualne. Przykład krajów skandynawskich – gdzie występują mechanizmy korporacyjne, ale nie występują (ze względu na małe znaczenie podziałów socjopolitycznych o kulturowym charakterze) mechanizmy konsensualne – stanowić ma argument na uzasadnienie takowej tezy; zob. A. Lijphart, M. Crepez, *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, „British Journal of Political Science” 21 (2); cyt. za: R. Herbut, op. cit., s. 21-22.

zatrudnienia, fiskalna, podatkowa i społeczna. Korporacjonizm uznaje się za sposób tworzenia polityk publicznych państwa, który opiera się na dobrowolnej kooperacji wielkich grup interesu oraz samego państwa, którego nadrzędnym celem jest uzgadnianie interesów podmiotów tak publicznych, jak i prywatnych. Państwo dysponuje monopolem na wybór organizacji (i ich liczby), które biorą udział w negocjacjach, ale jednocześnie organizacjom pracodawców i pracobiorców zapewnia wyłączność, jeśli chodzi o proces formułowania i wdrażania polityki państwa. Powstaje tym samym pewien zamknięty układ wzajemnych, symbiotycznych powiązań między grupami interesu a instytucjami państwa (tzw. tripartism). Organizacje interesu są więc jednocześnie reprezentantami interesów „społecznych” (formułowanych w ramach wielkich grup), jak i interesów państwa. Ów dualistyczny system reprezentacji i kontroli – kiedy to stojące na czele grup interesu elity kontrolują swych członków zarówno w imieniu własnym, jak i państwa – stanowi o specyfice modelu korporacyjnego i bywa podstawą do podważania zasadności i sprawiedliwości tak zaprojektowanego modelu reprezentacji interesów¹⁰.

III. DIALOG SPOŁECZNY: PODSTAWOWE UJĘCIA I KONTEKSTY TEORETYCZNE

Wskazuje się, że w Polsce o dialogu społecznym (a od niedawna – także o dialogu obywatelskim) pisze się równie często i równie niejasno, jak o kapitale społecznym. Do tego oba wspomniane typy dialogu (społeczny i obywatelski) są w rozmaitych analizach częstokroć mylone (bądź pojęcia te są stosowane zamiennie), jak również wymiennie stosowane z pojęciem kapitału społecznego i negocjacji¹¹. Pozostawiając na boku analizę pojęcia kapitału społecznego – cieszącego się coraz większym zainteresowaniem badaczy, w tym także polskich – i jego bogatego zaplecza teoretycznego, warto powiedzieć tylko, iż jego kluczowe komponenty: zaufanie, lojalność i umiejętność współpracy, uznaje się za niezbędne dla pomyślnego przebiegu także takiej sytuacji komunikacyjnej, jaką jest dialog społeczny.

Z kolei relacja między dialogiem a negocjacjami rysuje się w sposób bardziej złożony. Jak pisze J. Gardawski: „Pojęcia negocjacji i dialogu nie są rozłączne: w pewnych warunkach negocjacje bywają wzbogacone o pierwiastek dialogu, a z drugiej strony każdy dialog zakłada negocjacyjną grę interesów. Brak pierwiastka dialogu nie oznacza braku możliwości zawarcia kompromisu i osiągnięcia porozumienia, jednak dialog nadaje im charakter bardziej trwały”¹².

¹⁰ R. Herbut, op. cit., s. 20-21.

¹¹ M. Rymsza, J. Sroka, *Wprowadzenie*, w: *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, M. Błaszczyk, J. Sroka (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 7-8; J. Gardawski, *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, w: P. Żuk (red.), *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 100.

¹² J. Gardawski, op. cit., s. 100.

Ramy dialogu społecznego w Polsce wyznacza Konstytucja RP; zwłaszcza artykuł 12 (zapewnienie swobody tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń) oraz artykuł 20 (wskazanie na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP). Również w Preambule zawarto odniesienia do dialogu społecznego i zasady pomocniczości. Poszczególne obszary dialogu regulowane są w wielu aktach ustawowych, które – jak się wskazuje – podlegają nader częstym zmianom. Podstawowe znaczenie mają tu: ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz pakiet ustaw z 23 maja 1991 r.: o zmianie ustawy – Kodeks pracy¹³, o związkach zawodowych¹⁴, o organizacjach pracodawców¹⁵ oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹⁶.

Zasadniczo pojęcie dialogu społecznego w Polsce odnoszone jest do formy regulowania stosunków między uczestnikami (najczęściej pracodawcami a pracownikami) w sferze stosunków przemysłowych (zbiorowych stosunków pracy). W takim ujęciu dialog stanowi forum dla reprezentowania (wymiany informacji i prezentacji stanowisk) oraz negocjacji interesów między poszczególnymi jego uczestnikami. Idea tak zaprojektowanego dialogu – rozpatrywanego już nie tylko w kontekście polskich doświadczeń – wpływać miała ze wzrostu podmiotowości pracowników, którzy wraz z rozwojem systemu kapitalistycznego rozwijali „umiejętność” skutecznego posługiwania się strajkiem czy też związkami zawodowymi. Tym samym narzucane odgórnie przez pracodawców regulacje z czasem miały coraz mniejszą szansę na społeczną akceptację. Za bardziej „racjonalne” uznano zatem utrzymanie – na drodze porozumień i negocjacji – pokoju społecznego i ciągle dążenie do jego osiągnięcia, aniżeli „czystą” racjonalność ekonomiczną, która nieuchronnie generuje konflikty społeczne. Innymi słowy, trójstronny dialog społeczny okazywał się najbardziej racjonalną metodą obniżania negatywnych następstw rozmaitych zjawisk społecznych w tych krajach, gdzie konflikt przemysłowy był głównym czynnikiem określającym dynamikę gospodarki¹⁷. Podkreśla się przy tym, że w żadnej mierze wspomniana reorientacja nie była w jakikolwiek sposób sztuczna; przeciwnie – stanowić miała „spontaniczny” wyraz zazębiania się rozwiązań gospodarczych i warunków społecznych, w których każdorazowo owe rozwiązania funkcjonują¹⁸.

We wspomnianym sensie mówi się zwykle o „wąskiej” definicji dialogu społecznego. Odbyna się on w trójkącie: rząd – związki zawodowe – pracodawcy

¹³ Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 237 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 234 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 236 z późn. zm.

¹⁷ Podobny wniosek formułują L. Dziewięcka-Bokun i J. Mielecki, odwołując się do pojęcia inkluzji politycznej używanego przez Niklasa Luhmanna, która oznaczać ma w tym kontekście nadawanie coraz to nowym potrzebom i interesom obywateli rangi tematów politycznych; zob. L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 92-93; N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994.

¹⁸ B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 14-17.

(relacje dwu- lub trójstronne) i zamyka w tradycyjnej formule negocjacji, konsultacji i rozmaitych form przetargu (układy, porozumienia). Przedmiotem dialogu jest tu zazwyczaj kształtowanie stosunków zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych i innych obszarów z zakresu polityki społecznej i gospodarczej¹⁹.

Uczestnicy dialogu nazywani są neutralnym pojęciem „partnerzy społeczni” niejako w zastępstwie kojarzonego mocno pejoratywnie terminu „grupy interesu”. Mimo zmiany terminologii wskazuje się, że partnerzy społeczny wcale nie przestają być grupami interesu, albowiem lobbują przeciw zgodnie z interesami określonych branż i grup²⁰. Samo partnerstwo społeczne definiowane jest jako układ kooperacji między aktorami zbiorowymi, godzącymi się na współdziałanie w określonych warunkach, który to układ zawiera w sobie takie elementy jak:

- współuczestnictwo (zarówno w działaniach sprawczych, jak i w odpowiedzialności za skutki),
- wspólne zaangażowanie dostępnych stronom zasobów,
- zrównoważone ponoszenie ryzyka,
- wzajemność i ekwiwalentność korzyści płynących ze wspólnych działań²¹.

W zaproponowanej przez J. Srokę typologii, partnerstwo społeczne sytuuje się niemal na krańcu kontinuum dialogu społecznego; jego istotę stanowi współdecydowanie zasadzające się na częściowej – mniej lub bardziej sformalizowanej – delegacji niektórych uprawnień aparatu wykonawczego państwa na rzecz partnerów społecznych (organizacji grup interesów), polegającej na transferze (w pewnym stopniu ograniczonym) funkcji aparatu administracyjnego w zakresie projektowania i realizacji programów polityki społecznej i gospodarczej²². Przy czym w zamian za pewne określone korzyści (w tym: dostęp do ośrodków decyzyjnych), partnerzy społeczni zobowiązani są angażować swoje zasoby w realizację zaprojektowanych wspólnie ustaleń i dzielić odpowiedzialność z administracją publiczną. Współdecydowanie stanowi warunek konieczny szerszego procesu, mianowicie decentralizacji i dekoncentracji władzy, jako najpełniejszej formy partycypacji decyzyjnej²³.

Słabszą formą w tak zaprojektowanym kontinuum dialogu społecznego są konsultacje, rozumiane jako stały kontakt i wymiana informacji, poprzez intensywną i bezpośrednią komunikację, której towarzyszy wzajemne zaufanie

¹⁹ Ibidem, s. 17; J. Męcina, *Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską*, ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 14.

²⁰ M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002-2005*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 48.

²¹ J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce*, w: *Administracja i polityka*, s. 29.

²² Ibidem, s. 30.

²³ Wyróżnia się cztery wzajemnie przenikające się formy partycypacji: (1) rzeczywistą – odnoszącą się do realnej możliwości wpływu na procesy decyzyjne; (2) postrzeganą – odpowiadającą odczuciom kooperujących z sobą stron, które dostrzegają wywierany przez siebie wpływ na kształt podejmowanych decyzji; (3) formalną – mającą charakter prawnie usankcjonowany; (4) nieformalną – mającą swe źródła w tradycji i układzie wzajemnych relacji stron. Zaprezentowany w tekście schemat przedstawiający kontinuum dialogu społecznego pokazuje, że o zaawansowanej formie dialogu można mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z partycypacją rzeczywistą i postrzeganą; zob. J. Mączyński, *Diagnozowanie partycypacji decyzyjnej*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1998, s. 11-12.

stron²⁴. Ich cel stanowi przede wszystkim identyfikacja warunków osiągnięcia porozumienia w określonych sprawach, jak również ustalenie kolejności prowadzących do niego działań i mechanizmów ułatwiających kolektywną kooperację. Zależkową formę konsultacji stanowi np. briefing, polegający na dostarczaniu ośrodkom decyzyjnym obiektywnych informacji co do potrzeb grup interesu oraz zgłaszaniu ich gotowości (lub jej braku) do podjęcia współpracy.

W obrębie wszystkich form partycypacji decyzyjnej składających się na kontinuum dialogu społecznego możliwe są układy dwu- i wielostronne, kooperacja w projektowaniu i wdrażaniu decyzji, jak również w nadzorze i braniu odpowiedzialności za ich skutki.

W sposób kompleksowy wszystkie wymienione (i niewymienione) formy dialogu społecznego w typologii J. Sroki zaprezentowano w tabeli 1.

Jak wskazuje K. Frieske, z biegiem czasu treść idei dialogu społecznego – jako „pokojujowej” formy rozwiązywania problemów – ewoluowała. Okazało się bowiem, iż w nowoczesnych społeczeństwach spłoty interesów społecznych nie dają się zredukować wyłącznie do wymiaru wyznaczonego przez stosunki pracy²⁵. Praktyka dialogu społecznego „rozciągnięta” została poza tradycyjny obszar stosunków pracy i objęła szersze spektrum zagadnień (polityka podatkowa, funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych, sytuacja demograficzna, problemy systemu ochrony zdrowia, kwestie polityki międzynarodowej i inne). Duża rola przypadła tu tzw. trzeciemu sektorowi. Uznano, że organizacje pozarządowe (NGOs) ze swym doświadczeniem, sprawnością organizacyjną i – istotnymi niekiedy dla ogółu społeczeństwa – celami działania, w sposób znaczący przyczynią się do wzbogacenia dialogu społecznego, nadając mu charakter dialogu obywatelskiego²⁶. Z wielu stron bowiem padały i padają zarzuty, że dialog społeczny w dotychczasowej postaci to w gruncie rzeczy – będący przetworzonym symbolem walki klas – dialog korporacyjny (lub wręcz dialog „polityczny”) upaństwowiający partnerów społecznych, czyniący z nich część struktury administracyjnej i służący ochronie istniejących układów gospodarczych, a nie rozwojowi²⁷. Inny zarzut dotyczy kwestii, kogo tak naprawdę reprezentują związki zawodowe (czy jedynie swych członków, czy także inne środowiska pracownicze i ogromną rzeszę samozatrudnionych?) i na ile dotychczasowa formuła reprezentacji jest zasadna w przypadku postępującej indywidualizacji procesów pracy. I tak np. zdaniem J. Hausnera, dialog między pracodawcami a pracownikami winien ulec autonomizacji, dotyczyć układów zbiorowych pracy i odbywać głównie w przedsiębiorstwach; państwo powinno być tu nie stroną, lecz arbitrem. Jako prorozwojowy ekonomista ów uznaje w obecnych warunkach raczej dialog obywatelski, merytorycznie dotyczący zagadnień istotnych dla szerszych środowisk²⁸.

²⁴ R. Pettinger, *The Future of Industrial Relations*, Continuum, London 2000, s. 48, cyt. za: J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce...*, s. 29.

²⁵ K. W. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, w: D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 47.

²⁶ J. Męcina, op. cit., s. 14.

²⁷ *Interesy obywateli i władza polityków* – z H. Bochniarz, M. Bonim, J. Hausnerem i J. Śniadkiem rozmawia H. Bińczak, „Rzecz Obywatelska” – dodatek „Tygodnika Powszechnego” 2007, nr 15, s. 12.

²⁸ Ibidem.

Tabela 1

Kontinuum dialogu społecznego – wzrost partycypacji decyzyjnej

LOBBING	Wyłączność uprawnień decyzyjnych aparatu wykonawczego państwa. Kontakt z grupami interesu poprzez realizowane przez nie strategie lobbujące oraz negocjacje.	
BRIEFING	Regularny briefing i ograniczone konsultacje, często nie przynoszące rezultatów w postaci pożądanых decyzji.	} konsultacje } partnerstwo konsultacyjno-doradcze
DEBATA	Regularne debaty z przedstawicielami grup interesu nad zagadnieniami wymagającymi decyzji administracyjnych. Ograniczone, lecz dość stabilne możliwości wpływu grup interesu na proces decyzyjny.	
KONSENS PRZEDDECYZYJNY	Wspólne wypracowywanie i projektowanie rozwiązań kwestii problemowych. Potencjalnie silna możliwość wpływu na kształt decyzji.	
KOORDYNACJA PRZEDDECYZYJNA	Wspólne wypracowywanie i projektowanie rozwiązań kwestii problemowych oraz współuczestnictwo w wyborze dróg realizacji projektowanych decyzji.	
PARTNERSTWO OPERACYJNE	Współdecydowanie. Partycypacja w projektowaniu programów administracyjnych, podejmowaniu decyzji oraz ich wdrażaniu.	partnerstwo społeczne
PARTNERSTWO SPOŁECZNE	Współdecydowanie. Stały udział w kolejnych etapach procesu decyzyjnego, uczestnictwo w projektowaniu programów administracyjnych oraz określaniu kierunków rozwoju polityk szczegółowych.	
STAŁA DELEGACJA UPRAWNIENÍ DECYZYJNYCH	„Suwerenność decyzyjna”, zaufanie, stały transfer administracyjnych uprawnień decyzyjnych, państwo ogranicza się do nadzoru i kontroli.	decentralizacja i dekoncentracja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce...*, s. 31.

Niezwykle ważnym problemem pozostaje przy tym – anonsowana już wcześniej – kwestia reprezentatywności. O ile bowiem w przypadku instytucji dialogu społecznego, jaką jest Komisja Trójstronna, kwestia, kto ma prawo uczestniczyć w obradach, określana jest przez ustawę²⁹, o tyle w odniesieniu do

²⁹ Zob. artykuł 6 i 7 Ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (por. dalsze wywody).

NGOs kryterium reprezentacji nie jest nigdzie wskazane³⁰. Jako rozwiązanie stosuje się tu niekiedy dyskusyjne i mało przejrzyste kryterium uznaniowości lub akceptowalności: wybór pada na partnera akceptowanego przez decydentów i niekwestionowanego przez reprezentowanych. O ile w przypadku konsultacji (gdzie może uczestniczyć i zgłaszać uwagi w zasadzie kto chce) kwestia ta nie wydaje się problematyczna, o tyle w przypadku „mocnych” form partycypacji decyzyjnej występuje groźba, że wypracowane rozwiązania zostaną uznane za nieuprawnione i nieobowiązujące przez tych, których w rozmowach nie brali udziału³¹. Rozwiązanie tego dylematu podsuwane przez J. Hausnera to m.in. wskazanie, iż najlepszą formułą reprezentatywności jest jak najszersza samoorganizacja rozmaitych aktorów społecznych, jak również uznanie pewnej hierarchii organizacji otrzymujących od podatników 1% podatku dochodowego, jako punktu odniesienia świadczącego o swoistym mandacie społecznym, którym organizacje te są obdarzane przez obywateli³². Przy czym obecnie – w warunkach polskich – wciąż niewielka liczba osób decyduje się na takowe finansowe wsparcie, więc i tu o niebudzącej zastrzeżeń reprezentatywności trudno mówić.

Tabela 2

Formy komunikowania społecznego z perspektywy stopnia instytucjonalizacji

Forma komunikowania społecznego	Stopień instytucjonalizacji	Rodzaj dyskursu
dialog społeczny	wysoki	specjalistyczny
dialog obywatelski	niski	publiczny

Źródło: J. Hausner, M. Marody, op. cit., s. 125 (modyfikacja autora).

Zasadniczo dialog obywatelski uznaje się za dalece mniej sformalizowaną odmianę dialogu społecznego. Powyższa tabela w prosty sposób wskazuje na różnice we wspomnianym obszarze. Zastrzega się jednak przy tym, iż zaproponowane wyróżnienie poziomów komunikowania społecznego ma charakter czysto analityczny. Albowiem dyskurs publiczny jako ogół wypowiedzi, które poprzez fakt upublicznienia przez media stają się czynnikiem kształtującym opinię publiczną oraz dyskurs specjalistyczny – toczony w gronie

³⁰ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że „[...] jedynie jasno określona reprezentatywność może nadawać podmiotom społeczeństwa obywatelskiego prawo do efektywnego udziału w procesie kształtowania polityk i przygotowywania decyzji wspólnotowych. Oprócz podstawowej zasady demokratycznej, wymóg reprezentatywności jest również odpowiedzią na wysiłki zmierzające do zapewnienia większej czytelności i zwiększenia wpływu organizacji społeczeństwa obywatelskiego na płaszczyźnie europejskiej”; cyt. za: M. Mendza-Drozd, P. Frączak, *Kto ma prawo mówić w imieniu innych?*, „Rzecz Obywatelska” – dodatek „Tygodnika Powszechnego” 2007, nr 15, s. 11.

³¹ M. Mendza-Drozd, P. Frączak, op. cit., s. 11; M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 93-94.

³² *Interesy obywateli i władza polityków...*, s. 12.

znawców danej dziedziny (dyskurs prawniczy, ekonomiczny itd.) – w praktyce ulegają przemieszaniu. Nie sposób bowiem bezdyskusyjnie stwierdzić, w obrębie którego dyskursu można by umieścić opublikowaną w prasie wypowiedź np. przywódcy związkowego czy polityka, będącego „prywatnie” ekonomistą³³.

IV. DIALOG SPOŁECZNY NA PRZYKŁADZIE PRAC KOMISJI TRÓJSTRONNEJ DS. SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Pierwszym impulsem instytucjonalnej „odnowy” formuły dialogu społecznego w Polsce jako takiego, po okresie pewnego zastoju w latach 1989-1992, było podpisanie – z inicjatywy rządu skierowanej do związków zawodowych i jedynej wówczas organizacji pracodawców: Konfederacji Pracodawców Polskich – Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym w stanie przekształcenia. Celem tego paktu – zawartego w lutym 1993 r. i zapoczątkowującego dialog trójstronny – była neutralizacja problemów wiążących się z procesami prywatyzacji i upadkiem nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych. W rok później rząd powołał Komisję Trójstronną, której nieformalnym patronem był ówczesny minister Andrzej Bączkowski, cieszący się uznaniem partnerów społecznych. Najogólniej mówiąc, zadaniem Komisji było pozyskanie społecznej akceptacji dla reformy służby zdrowia, edukacji i innych reform, choć praktyka pokazała, iż jej aktywność skupiała się głównie na uzgadnianiu wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w firmach państwowych. Po śmierci A. Bączkowskiego w 1997 r. aktywność Komisji znacznie osłabła, co wykazało wysoki stopień personalizacji dialogu trójstronnego. Osobną kwestią pozostają formułowane ówczesnie zarzuty o niereprezentatywności organizacji-uczestników KT, jak również głosy dotyczące faktu upolitycznienia jej prac. Związki zawodowe były bowiem powiązane z ugrupowaniami zasiadającymi w Sejmie i tam – a nie na forum Komisji Trójstronnej – starały się realizować swoje interesy. Mimo istnienia Komisji, w drugiej połowie lat 90. dialog *de facto* odbywał się poza nią³⁴.

Momentem przełomowym było przyjęcie przez Sejm ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (WKDS)³⁵, która – wraz innymi uchwałami – regulowała na poziomie centralnym oraz wojewódzkim³⁶ dialog trójstronny.

³³ J. Hausner, M. Marody, *Polski talk show. Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Fundacja im. F. Eberta Kraków 2001, s. 124.

³⁴ M. Falkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 18-19; B. Gąciarz, W. Pańków, op. cit., s. 94-95; J. Gardawski, op. cit., s. 104.

³⁵ Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1080. Szczegółowo strukturę KT prezentuje i omawia: J. Męcina, op. cit., s. 51-59.

³⁶ Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego stanowić miały organ „odciążający” ogólnokrajowe instytucje dialogu społecznego, dostosowujący dialog społeczny do regionalnych uwarunkowań i problemów. Ich funkcjonowanie, statystyki spotkań w poszczególnych województwach oraz próbę oceny prezentują przytaczane już opracowania zbiorowe: *Sieci czy struktury?... oraz Dialog społeczny na*

Jej celem było „osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego”, a zakres jej zadań obejmował m.in. prowadzenie dialogu w sprawach wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz rozpatrywanie spraw o dużym znaczeniu społecznym i gospodarczym, wniesionych pod obrady przez jedną ze stron. W Komisji Trójstronnej zasiadali przedstawiciele rządu oraz reprezentatywnych³⁷ organizacji pracodawców³⁸ i pracobiorców³⁹. Wskazuje się, że po ustawie z 2001 r. Komisja Trójstronna stała się ważnym forum dla uczestniczących w niej partnerów społecznych, którzy mogli dyskutować między sobą, jak również z samym rządem. O atrakcyjności KT decydował m.in. prestiż związany z członkostwem, bliskość decydentów, możliwość wpływania na ustawodawstwo na wczesnym etapie oraz zainteresowanie mediów. Co istotne jednakże, to ostatecznie musiało pozostać zaspokojone na najbardziej ogólnym poziomie – niejako na etapie zarejestrowania samego faktu istnienia ciała instytucjonalnego, jakim jest Komisja Trójstronna. Albowiem zgodnie ze wspomnianą ustawą, prace KT odbywają się bez udziału środków masowego przekazu. Zwraca się w tym kontekście uwagę, iż o ile w przypadku posiedzeń Prezydium KT, czy też negocjacji płacowych prowadzonych do ostatniej chwili, kwestia konfidențialności obrad może być zrozumiała, o tyle brak dostępu dziennikarzy do posiedzeń plenarnych i informacji o dorobku prac KT uznawane jest za nieuzasadnione; nie sprzyja bowiem ani popularyzacji idei dialogu społecznego, ani samej Komisji Trójstronnej jako jego instytucjonalnego „przejawu”⁴⁰. Informowanie przez KT opinii publicznej wyłącznie o efektach swej pracy, nie zaś o wszelkich dylematach, kwestiach spornych i pomysłach na ich rozwiązanie, jakie pojawiły się w trakcie obrad, składa się na brak jawności działania Komisji. Nie inicjowane są żadne szersze debaty, a KT nie jest najwyraźniej zainteresowana opiniami środowisk spoza swego składu. Wszelkie informacje przekazywane są *post factum* w postaci komunikatów czy wywiadów; nie udostępnia się stenogramów z prac Komisji – ani z prac Prezydium, ani z prac zespołów plenarnych czy eksperckich. Analizy aktywności prac Komisji wskazują na dominujące znaczenie takich form

poziomie regionalnym... Zasadnicze wnioski z badań nad WKDS nie odbiegają od tych, formułowanych w odniesieniu do Komisji Trójstronnej (patrz dalsze wywody). K. Frieske (op. cit., s. 43 i 45) wskazuje np., że WKDS są instytucją służącą nie tyle kooperacji lub jakimkolwiek innym formom demokracji deliberatywnej, lecz korporatystycznemu uspołecznieniu władzy, tj. dyspersji jej części poza administrację publiczną. Decentralizacja, zdaniem autora, może wносить do procesów podejmowania decyzji nowe interesy czy punkty widzenia, ale w niczym nie zmienia politycznego położenia społeczeństwa.

³⁷ Kryterium reprezentatywności stanowi niekiedy obszar sporny jeśli chodzi o funkcjonowanie KT i ogólnie dialog społeczny i obywatelski w Polsce. Warto jednak zaznaczyć, że reprezentatywność jako warunek zasiadania w KT reguluje, jak już wspomniano, ustawa i podlega weryfikacji sądowej co cztery lata. Dla związków zawodowych rozumiana jest ona jako reprezentowanie w swoich szeregach określonej liczby osób; dla organizacji pracodawców – wielkość zatrudnienia w poszczególnych przedsiębiorstwach; zob. M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 21.

³⁸ Są to: Business Centre Club – Związek Pracodawców, Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego; zob. J. Męcina, op. cit., s. 48.

³⁹ Są to: Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych; zob. ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 29.

dialogu, jak informowanie czy konsultowanie, przy minimalizowaniu bardziej rozwiniętych i zaawansowanych jego form⁴¹.

Generalna ocena prac Komisji Trójstronnej w latach 2002-2005, dokonana przez analityków Instytutu Spraw Publicznych, jest negatywna. Poza wymienionymi już wątkami zwraca się uwagę na kilka dalszych przyczyn, które o tym zdecydowały:

- Komisja tylko w ograniczonym zakresie służyła legitymizacji podejmowanych reform, albowiem partnerom społecznym bardziej zależało na bieżącym wpływie na proces legislacyjny i budowaniu pozycji wśród własnych członków (jak również wobec konkurencyjnych organizacji), nie zaś na firmowaniu paktów i porozumień pożądanym przez rząd z uwagi na ich „legitymizacyjną moc”. Co znamienne, jedyne porozumienie między partnerami społecznymi a rządem w ostatnich latach, prowadzące do zmian w ustawie, zawarto poza strukturami KT (porozumienie w sprawie kodeksu pracy z 2002 r.);
- Komisja działa na zasadzie *consensu* – wszyscy członkowie muszą zgodzić się z danym stanowiskiem. Powoduje to, że do porozumienia dochodziło rzadko;
- niska skłonność do kompromisu powodowana była także rywalizacją o członków między stosunkowo słabymi organizacjami, jak również, w niektórych przypadkach, wzajemną niechęcią liderów poszczególnych grup, co – w warunkach wspomnianej już wcześniej silnej personalizacji dialogu trójstronnego w Polsce – nie pozostawało bez wpływu na przebieg i finał rozmów;
- sam rząd z czasem zaczął traktować Komisję jako forum dla wspierania głównie swych własnych pomysłów poprzez sprzyjanie tym grupom, które były owym rozwiązaniom przychylnie. Wkrótce rząd uznał KT za instrument nieadekwatny do wyzwań stojących przed państwem, a sam dialog trójstronny na poziomie centralnym za sprzyjający wyłącznie interesom branżowym i nieprzyczyniający się do ogólnego rozwoju⁴².

V. DIALOG OBYWATELSKI NA PRZYKŁADZIE KONSULTACJI PROJEKTU NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013

Za instytucjonalną formę, jaką przyjął na poziomie ogólnopolskim dialog obywatelski po przełomie roku '89, uznaje się zainicjowane przez rząd Marka Belki konsultacje społeczne wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Stanowiły one realizację wymogów ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁴³. Wskazuje się, że impulsem do podjęcia prac

⁴¹ Ibidem, s. 17; M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 53.

⁴² M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit, s. 40, 44, 50 i 101.

⁴³ Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206. Ustawa wymienia partnerów społecznych rządu, których opinie należało uwzględnić przy przygotowywaniu NPR. Była to Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, zarządy województw, jak również jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerzy społeczni i gospodarczy. Ostatecznie prace nad przedłożonym projektem NPR 2007-2013 zostały

nad tym strategicznym dokumentem była perspektywa wykorzystania środków budżetowych z Unii Europejskiej oraz chęć wywołania ogólnopolskiej debaty nad przyszłością kraju. Przy czym NPR 2007-2013 był już drugim z kolei dokumentem o tej nazwie przygotowywanym przez polski rząd, który uwzględniał środki unijne (pierwszy obejmował lata 2004-2006).

- Na kształt konsultacji projektu NPR 2007-2013 wpłynęło kilka czynników:
- przekonanie ówczesnego wicepremiera – faktycznego twórcy projektu NPR – Jerzego Hausnera, o konieczności wzmocnienia roli dialogu obywatelskiego w procesie rządzenia;
 - wymogi Unii Europejskiej w tym zakresie;
 - chęć odpolitycznienia dokumentu przez twórców NPR w celu ułatwienia przyjęcia projektu następnemu rządowi i tym samym zapewnienia ciągłości prac nad długofalową strategią rozwoju Polski;
 - chęć nadania większego znaczenia samorządom województw oraz wzmocnienia aktorów regionalnych i samorządowych względem wpływów sektorowych i korporacyjnych;
 - pragnienie włączenia szerszego grona konsultowanych partnerów w postaci organizacji pozarządowych, jako drogi ku zrównoważeniu wpływów związków zawodowych postrzeganych przez rząd jako „siły” blokujące gospodarczy rozwój kraju;
 - naciski zyskujących na znaczeniu organizacji społecznych – zwłaszcza PKPP Lewiatan – które negatywnie oceniały doświadczenia wcześniejszego NPR 2004-2006 i wpływały na rząd, by tym razem projekt był szerzej konsultowany⁴⁴.

Konsultacje w ramach projektu NPR 2007-2013 pomyślane były tak, aby objęły możliwie szerokie grono partnerów społecznych. Służyły temu: nieistniejąca już strona internetowa www.npr.gov.pl umożliwiająca pozyskanie informacji o konsultacjach, jak również możliwość zgłoszenia swej opinii za pośrednictwem umieszczonego na stronie WWW formularza; jedno [sic!] ogłoszenie zapraszające do opiniowania NPR zamieszczone na łamach dziennika „Rzeczpospolita”; zaproszenie do konsultacji umieszczone na internetowym portalu funduszy strukturalnych oraz konferencje i spotkania organizowane przez urzędy marszałkowskie, urzędy wojewódzkie i ministerstwa, w których rozpowszechniano informacje dotyczące konsultacji⁴⁵.

Jak wskazują badacze z ISP, podobnie jak w przypadku funkcjonowania Komisji Trójstronnej, także i w ramach procesu konsultacji NPR 2007-2013 wystąpił odczuwalny brak przejrzystości; brak było kryteriów uwzględniania opinii zgłaszanych w trakcie konsultacji. Nie informowano również autorów tych opinii o dalszych losach zgłoszonych przez nich problemów. Tym samym – jak się wskazuje – zaprzepaszczono szansę edukowania partnerów

zarzucone przez nowy rząd utworzony przez partię Prawo i Sprawiedliwość, który zaproponował zupełnie nowy dokument – Strategię Rozwoju Kraju. W tym kontekście stawia się pytanie: dlaczego opozycyjna swego czasu partia PiS nie przedstawiła swych wątpliwości w kwestii NPR w ramach ówczesnych konsultacji; zob. *ibidem*, s. 63 i 65.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 68.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 75-76.

społecznych, w jaki sposób merytorycznie opiniować w przyszłości, a brak odpowiedzi zwrotnej stał się barierą na drodze deliberatywizacji procesu rządzenia i podejmowania decyzji (w rozumieniu: upodmiotowienia organizacji społecznych), co stanowi przecież jeden z kluczowych postulatów dialogu obywatelskiego. Co więcej, raport z konsultacji przygotowany przez rząd w większości składał się ze zredagowanych opinii partnerów społecznych; nie wiadomo było więc, czy dany problem zgłosiła jedna organizacja, czy kilkadziesiąt z nich. Korzyści dla samych organizacji tak czy inaczej były wymierne: czy to w postaci konkretnych zapisów w NPR, czy też jako promocja danego partnera społecznego, zdobycie wiedzy, czy zintegrowanie z szerszym środowiskiem⁴⁶.

Narodowy Plan Rozwoju jako dokument nie stał się elementem wiedzy powszechnej społeczeństwa, m.in. ze względu na mały udział mediów w kreowaniu ogólnonarodowej debaty przy tej okazji. Sami adresaci informacji o prowadzonych konsultacjach wybrani byli bardzo selektywnie (tylko jedno ogłoszenie w stosunkowo elitarnym i kosztownym dzienniku „Rzeczpospolita”; strona internetowa w okresie, kiedy dostęp do sieci nie był tak powszechny, jak obecnie; konferencje i spotkania dla już „wtajemniczonych”) – stąd formułowany wniosek, że w zasadzie „informowano już poinformowanych”⁴⁷.

VI. NISKA EFEKTYWNOŚĆ DIALOGU SPOŁECZNEGO W POLSCE: PROPOZYCJA WSKAZANIA PRZYCZYN

Wnioski powyższe znalazły pewne potwierdzenie w wynikach badań nad wojewódzkimi komisjami dialogu społecznego przeprowadzonych przez zespół pod kierunkiem A. Zybortowicza. Zasadniczą tezę wysnuwaną przez toruńskiego badacza jest stwierdzenie, że dialog społeczny stanowi „ciało obce” w tkance polskiego życia społecznego. Na podstawie rozmów z uczestnikami WKDS, autorzy badania wysnuli m.in. następujące wnioski:

- instytucje dialogu społecznego zawłaszczane zostały przez osoby pełniące wiele innych, mniej lub bardziej czasochłonnych funkcji i traktowane jako instrument pomnażania własnego kapitału społecznego oraz budowania swej pozycji (tzw. hipoteza choinkowości);
- wśród aktorów dialogu zakorzenione jest przekonanie, że samo funkcjonowanie dialogu wymuszone zostało przez Unię Europejską, całe przedsięwzięcie zaś uznawane jest za posiadające *par excellence* fasadowy charakter;
- występuje znaczna skłonność aktorów dialogu społecznego do działania poza oficjalnymi kanałami artykulacji, także z wykorzystaniem rozmaitych form przemocy⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem, s. 79 i 88.

⁴⁷ Ibidem, s. 98.

⁴⁸ M. Szałowski, *Przemoc jako zaprzeczenie idei dialogu społecznego*, w: J. Szomburg (red.), *Jak poprawić dialog Polaków?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005, s. 92; por. M. Szałowski, A. Zybortowicz, *Dialog społeczny jako ciało obce w tkance polskiego życia społecznego. Analiza wstępna*, w: M. Błaszczak, J. Sroka (red.), op. cit., s. 90-95.

Jak konkludują badacze: „Jeśli hipoteza ta [dotycząca dialogu społecznego jako „ciała obcego” – dop. B.A.] jest słuszna, to nieuwzględnienie okoliczności, na które zwraca ona uwagę, musi powodować, iż przyjęta strategia wprowadzania w życie formalnych instytucji dialogu społecznego okaże się pod istotnymi względami nieefektywna [...], niektóre instytucje nieformalne mogą posiadać większy wpływ na procesy społeczne niż świadomie zaprojektowane instytucje formalne”⁴⁹. I dalej: „Instytucje dialogu społecznego są dla postkomunistycznych elit czymś w rodzaju ciała obcego. Osoby socjalizowane w instytucjach, których nieodłącznymi cechami była korupcja, nepotyzm, przemoc, a także trudna do przecenienia rola tzw. układów, z trudem adaptują się do sytuacji, w których reguły gry są zasadniczo odmienne”⁵⁰. Także sam poziom kapitału zaufania i uczestnictwa obywatelskiego wśród społeczeństwa świadczyć ma, zdaniem autorów, że *gros* wypowiedzi (także w ramach dyskursu publicystycznego) dotyczących WKDS czy też dialogu społecznego w ogólności, ma charakter wyłącznie postulatywno-normatywno-legalistyczny⁵¹.

Trzy scenariusze, które rysują się przed dialogiem społecznym – „ciałem obcym” przy takich założeniach są następujące: (1) albo otoczenie instytucjonalne odrzuci instytucje dialogu społecznego (stracą owe wówczas swą tożsamość); (2) albo zostaną one rozmontowane/przedefiniowane (w wyniku kontaktu z otoczeniem zaczną pełnić funkcje różniące się od pierwotnie planowanych); (3) albo też ulegną neutralizacji (funkcjonować będą wedle „zdrowych” reguł, ale pozbawione już będą zdolności oddziaływania na otoczenie)⁵².

Jako inne wyjaśnienie niskiej efektywności instytucji dialogu społecznego w Polsce wskazać można – mającą różne przyczyny – generalną niechęć aktorów politycznych w Polsce po 1989 r. do zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego. Jedną z nich są zapewne skrajne oceny historycznych obrad Okrągłego Stołu, które po dziś przez część środowisk oceniane są jako zdrada stanu i przykład „tajemnej deliberacji” pomiędzy stronnictwami politycznymi. Inny przykład stanowić mogą złe skojarzenia z fasadowym dialogiem społecznym z okresu socjalizmu („umowa” Gomułki ze społeczeństwem w 1956 r., „kontrakt” Gierka z wielkoprzemysłową klasą robotniczą w r. 1971); i to mimo że załączki prawdziwego dialogu społecznego w ramach kultury partycypacyjnej w przemyśle (zwłaszcza na niskich szczeblach zakładów pracy), jako przejaw ruchu samorządności pracowniczej, miały przecież miejsce⁵³. Nie sposób nie wspomnieć o – związanym także z porozumieniami z roku 1989 – upowszechnianiu się kultury protestu, negacji propozycji rządowych oraz niechęci do samego kompromisu, co zbiorczo określić można mianem kultury dialogu negatywnego, która związana jest z przekonaniem, iż jakiegokolwiek ustępstwa prowadzące do porozumienia stanowią oznakę słabości lub sprzeniewierzenia się interesom reprezentowanej organizacji czy grupy.

⁴⁹ M. Sławski, A. Zybortowicz, op. cit., s. 81 i 84.

⁵⁰ M. Sławski, op. cit., s. 93.

⁵¹ M. Sławski, A. Zybortowicz, op. cit., s. 84 i 89.

⁵² M. Sławski, op. cit., s. 94.

⁵³ J. Gardawski, op. cit., s. 101.

Interesującym i bogatym treściowo, empirycznym studium potwierdzającym taki stan rzeczy, jest artykuł K. Jasiockiego⁵⁴, dotyczący stosunku polskiej klasy politycznej połowy lat 90. do dylematu: „konsens czy konflikt?”. Jak wskazuje badacz, *gros* przedstawicieli prawej strony politycznej – którzy wkrótce skupili się przede wszystkim w ramach Akcji Wyborczej „Solidarność” – przejawiała tendencje do silnej polaryzacji sceny politycznej oraz negowania zasad i praktyki *consensusu*, co wynikać miało m.in. z radykalizmu politycznego wyniesionego z okresu walki z komunizmem i nie przystawać w żadnym stopniu do standardów współczesnych społeczeństw demokratycznych.

VII. WNIOSKI KOŃCOWE Z BADAŃ

Główne wnioski z szeroko zakrojonych analiz badaczy Instytutu Spraw Publicznych, dotyczących dialogu społecznego i obywatelskiego w latach 2002-2005, przedstawiają się następująco:

- prowadzony w Polsce dialog społeczny i obywatelski wykazuje niską przydatność do prowadzenia polityk publicznych; wydaje się nieefektywnym instrumentem zarządzania publicznego zarówno z punktu widzenia poprawienia efektywności wdrażania polityk publicznych, jak i uzupełniania ich w toku debaty społecznej o postulaty istotne dla partnerów społecznych oraz przyspieszenia procesu legislacyjnego;
- wspomniana nieefektywność przejawia się w niewłaściwych ramach organizacyjnych funkcjonowania instytucji dialogu trójstronnego; mają one, co prawda, podstawę ustawową, ale niewystarczająco przeciwdziałają blokowaniu rozmów. W przypadku dialogu obywatelskiego instytucje są nietrwałe, powoływane często *ad hoc* do realizacji doraźnych celów decydentów; brakuje jednocześnie reguł prowadzenia konsultacji, doboru oraz reprezentatywności partnerów dialogu, co przyczyniłoby się do zapewnienia jego jawności i rozliczalności (*accountability*). Dodatkowe utrudnienie stanowi silne spersonalizowanie dialogu (dominacja reguł nieformalnych nad formalnymi);
- w przypadku strony rządowej, dialog często ma skrywane cele polityczne (np. zbliżająca się kampania wyborcza) lub też służy jako narzędzie kompensujące słabość zaplecza parlamentarnego potrzebnego do forsowania projektów rządowych. Trudności z rozwijaniem dialogu społecznego jako formy zarządzania publicznego wynikają w dużej mierze z niechęci urzędników do konsultacji społecznych, braku transparentności administracji oraz instrumentalnego traktowania partnerów społecznych, głównie jako „narzędzi” wzmacniających poparcie dla polityki rządu. Strona rządowa częstokroć zastrzega sobie wyłączność na emitowanie komunikatów, a rola partnerów społecznych ma ograniczać się jedynie do opiniowania ich treści; przedkładane rozwiązania są wówczas *de facto* jedynymi możliwymi i nie podlegają realnej dyskusji;

⁵⁴ K. Jasiocki, Konsens i konflikt w poglądach elity politycznej, w: W. Wesołowski, B. Post (red.), *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

- dialog społeczny i obywatelski w Polsce jest silnie upartyjniony; wzorce rywalizacji parlamentarnej i politycznej przeniesione zostały na grunt Komisji Trójstronnej i konsultacji w ramach Narodowego Planu Rozwoju;
- występuje brak ciągłości pracy administracji i kolejnych rządów, które automatycznie odrzucają rozwiązania wypracowane przez poprzednią ekipę. I tak np. rząd utworzony przez PiS w 2005 r. z Kazimierzem Marcinkiewiczem na czele nie wyjaśnił partnerom społecznym biorącym w latach 2004-2005 udział w konsultacjach dotyczących NPR 2007-2013 swojej decyzji o rezygnacji z ustaleń poprzedników. Świadczy to o instrumentalnym traktowaniu konsultacji, obniża zaufanie partnerów społecznych do decydentów i zniechęca do aktywnego udziału w rozmowach w przyszłości;
- istnieje groźba, że wymagana przez UE – i ciesząca się poparciem polskich partnerów społecznych – instytucjonalizacja nowych metod zarządzania związanych z dialogiem obywatelskim nie znajdzie sobie miejsca na gruncie krajowej kultury politycznej (hipoteza dialogu jako „ciała obcego” A. Zybortowicza i jego zespołu), ulegną one upolitycznieniu, instrumentalizacji i tym samym wywierac będą one nikły wpływ na decyzje w sprawach publicznych (tzw. płytka instytucjonalizacja)⁵⁵.

Przytaczane przez B. Gąciarz i W. Pańkova cechy dialogu wskazywane przez respondentów w ich badaniach – reprezentujących partnerów społecznych i ugrupowania polityczne – zasadniczo pokrywają się z tymi wymienionymi powyżej⁵⁶. Interesująco prezentuje się jedna dodatkowa cecha, mianowicie wskazywany brak zaplecza intelektualno-ekspertkiego uczestników dialogu społecznego. Badacze wskazują, że choć w największych sukcesach dialogu społecznego w Polsce (porozumienia sierpniowe, porozumienia Okrągłego Stołu) mieli swój udział eksperci, obecnie partnerzy społeczni nie przywiązują wagi do ich obecności w rozmowach. Istotnej roli ekspertów upatruje się m.in. w „tłumaczeniu” dylematów sformułowanych w języku ideologii na język praktycznych rozwiązań, a to właśnie ideologizacja sposobu formułowania problemu uznawana jest za kluczowy czynnik obniżający jego podatność na kompromisowe rozstrzygnięcia⁵⁷.

Ważny wątek w obrębie analiz dialogu społecznego i obywatelskiego stanowi kwestia licznych regulacji obowiązujących Polskę, a związanych z przynależnością do Unii Europejskiej. Część z nich oceniana jest pozytywnie (np. prace nad implementacją dyrektywy o informacji i konsultacji z pracownikami), jednak zasada, na której opiera się „import” unijnego prawa – już nie. Nie przewidywała i nie przewiduje ona bowiem możliwości dostosowywania nowych instytucji do uwarunkowań społecznych i kulturowych krajów członkowskich. Dostrzega się tu niekonsekwencję między „miękkimi” metodami zarządzania, które dotyczą dialogu społecznego, a „twardymi”, związanymi z transferem

⁵⁵ M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 8-12.

⁵⁶ Wymieniane cechy to: polityzacja, instrumentalność, słaba instytucjonalizacja, personalizacja, fragmentyzacja, pozorność, ideologizacja, ekskluzywność, nadmierne zawężanie; B. Gąciarz, W. Pańków, op. cit., s. 132-133.

⁵⁷ Ibidem, s. 133 i 148.

regulacji prawnych (którego rozmiar w krótkim czasie *de facto* wykluczał zastosowanie konsultacji społecznych, o bardziej zaawansowanych formach decyzyjnej partycypacji nie wspominając)⁵⁸.

VIII. PODSUMOWANIE

Warto pokusić się o próbę prognozy dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce w kontekście upowszechniania się Internetu⁵⁹. Jego wykorzystanie przy konsultacjach społecznych być może pozwoliłoby wyeliminować część problemów, z którymi boryka się dialog społeczny w „tradycyjnym” wydaniu (np. kwestia reprezentatywności jego uczestników). W skali światowej pewne rozwiązania w tym obszarze są już wprowadzane (tyczy się to jednak najczęściej obszaru problemowego w ramach dialogu obywatelskiego)⁶⁰. Na gruncie polskim, w kontekście silnie „uzwiązkowionego” dialogu społecznego i siłowych niekiedy zachowań, wykorzystanie technologii komputerowej stanowiłoby z pewnością *novum*, które przed wszystkimi stronami dialogu postawiłoby poważne wyzwania.

Z kolei odnośnie do dialogu obywatelskiego wykorzystanie Internetu nie wydaje się wcale odległą „melodią przyszłości”; z wieloma zjawiskami mamy do czynienia już dziś. Jako „narzędzie” *grass-roots democracy* sieć od długiego już czasu stanowi kanał wpływu (nacisku) na sferę publiczną i polityczną, jej „siła rażenia” zdaje się czynić relacje między partnerami dialogu obywatelskiego znacznie bardziej egalitarnymi. Natomiast samo spektrum podejmowanych w jego ramach zagadnień ulega ciągłemu rozszerzaniu (środowisko naturalne, prawa mniejszości, prawa zwierząt, tropienie rozmaitych nadużyć itd.)⁶¹. Z pewnością funkcjonowanie tzw. blogosfery oraz rozwój dziennikarstwa obywatelskiego w Polsce stanowią tu przykłady współkształtowania dialogu obywatelskiego (choć samo to pojęcie nie pada często w tym kontekście). W bardziej zorganizowanym wymiarze, za przykład podać można tzw. organizacje strażnicze (*watchdog organizations*) – te funkcjonujące w sieci, jak i poza nią – których rola sprowadza się przede wszystkim do ochrony interesu

⁵⁸ J. Gardawski, op. cit., s. 99; J. Męcina, op. cit., s. 10-11; M. Falkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 111.

⁵⁹ Na zasadność uwzględnienia tego wątku zwrócił mi uwagę Recenzent pierwszej wersji artykułu, dr hab. Rafał Drozdowski, prof. UAM, za co składam mu podziękowania.

⁶⁰ W literaturze przedmiotu wymienia się wiele przykładów form partycypacji publicznej z wykorzystaniem technologii komputerowej, zarówno w wersji *on-line* (np. *e-komentowanie*), jak i w warunkach, gdy technologia komputerowa towarzyszy zebraniom w jednym miejscu uczestnikom (elektroniczne wiece publiczne). Istnieją także autorskie, opatentowane metody, jak np. *21st Century Town Meeting* wykorzystana m.in. przy konsultacjach dotyczących zabudowy terenów byłego WTC po zamachach 11 września, projektowaniu budżetu miasta Waszyngton oraz projektach reform systemu ubezpieczeń społecznych w USA; zob. C. J. Lukensmeyer, J. Goldman, S. Brigham, *A Town Meeting for the Twenty-First Century*, w: J. Gastil, P. Levine (red.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco 2005.

⁶¹ Zob. B. Abramowicz, *Deliberacja – mobilizacja – integracja? Internet jako medium między młodzieżą a sferą polityki*, w: D. Walczak-Duraj (red.), *Wartości i postawy młodzieży polskiej*, t. 2, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

publicznego (przejrzystość i praworządność) i skutecznej kontroli społecznej („patrzenie władzy na ręce”). Wszystkie wspomniane przejawy działania uznać należy za dowód na postępujący wzrost świadomości przysługujących jednostkom praw obywatelskich i pragnienie stworzenia – tudzież wymuszenia – podmiotowych relacji z agendami państwowymi/samorządowymi/administracyjnymi.

Na koniec warto wspomnieć także o kwestii instytucjonalizacji dialogu społecznego i obywatelskiego. Jak wskazuje J. Sroka: „Instytucjonalizacja, w odróżnieniu od legitymizacji, jest pojęciem znacznie szerszym, bo odnoszącym się do takich zagadnień, jak: jednostkowa i grupowa tożsamość, struktura systemów wartości, wzajemność, reputacja, zaufanie, reguły wymiany dóbr i usług oraz kapitalizacji zasobów społecznych i organizacyjnych, a także swoista ‘ideologia’, towarzysząca funkcjonowaniu określonej instytucji”⁶². Autor wskazuje, że wspomniana „ideologia” ma ogromną siłę, podając za przykład funkcjonowanie wielkich instytucji, takich jak Kościół czy armia, w których mamy do czynienia z występowaniem morale członków. Działanie morale przejawia się zaś w zakorzenionym przekonaniu o zasadności utrzymywania określonych struktur organizacyjnych, które są kompatybilne z aprobowanym przez członków organizacji wzorem instytucjonalnym. J. Sroka przytacza także pojęcie „instytucjonalnej próżni”, które definiuje jako rozdźwięk między zapewnionymi instytucjom dialogu ramami prawnymi a niewystarczającą kulturowo-społeczną treścią tych instytucji, co przyczyniać się ma do deformacji dialogu wymuszanego przez regulacje prawne i przybierającego postać pustego rytuału⁶³.

Jako najistotniejsze kwestie związane ze stworzeniem układu pozwalającego na ustalenie organizacji i sposobów funkcjonowania instytucjonalnego dialogu społecznego w Polsce wskazuje się:

- podstawy prawne dialogu – powinien się on odbywać na mocy regulacji ustawowych i nie powinna w nim dominować niesformalizowana praktyka, realizowana wyłącznie lub głównie na mocy woli stron (zwłaszcza strony rządowej);
- podstawy polityczne dialogu – strony winny być autonomiczne; wyeliminować należy hierarchiczne zależności, które ograniczają możliwości artykulacyjne lub negocjacyjne stron;
- podstawy społeczne dialogu – komunikowanie między stronami winno podlegać społecznej kontroli; rozstrzygnąć należy, czy i w jakim stopniu uczestnictwo w dialogu powinno mieć charakter otwarty lub ograniczony. Należy dążyć do tego, aby dialog objął wszystkich partnerów społecznych, istotnych z punktu widzenia jego przedmiotu. Wymaga to ustalenia i wyegzekwowania kryterium reprezentatywności uczestników rozmów⁶⁴.

Realizacja powyższych postulatów pozwoli zbliżyć się do koncepcji nowych metod zarządzania (*new governance*), służących sterowaniu zadaniami publicznymi w sposób sieciowy (niehierarchiczny) i włączaniu aktorów prywatnych w proces realizacji polityk publicznych⁶⁵.

⁶² J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce...*, s. 26.

⁶³ Ibidem, s. 26-27.

⁶⁴ B. Gąciarz, W. Pańków, op. cit., s. 147-148.

⁶⁵ M. Falkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, op. cit., s. 7-8.

Jak piszą M. Rymsza i J. Sroka: „Chociaż możliwość pełnej implementacji takiego modelu jest ‘anarchicznym złudzeniem’, to warto o niej pamiętać, jeśli poważnie traktujemy sugestie autorytetów naukowych i poważnych instytucji, mówiące o tym, że przyszłością dla „wolnego świata” jest deliberacyjny czy też dyskursywny wariant demokracji”⁶⁶.

mgr Bartosz Abramowicz
Uniwersytet Łódzki
b.abramowicz@op.pl

SOCIAL DIALOGUE IN POLAND – INSTITUTIONALISATION AND PRACTICE

Summary

The paper focuses on social and civic dialogue as an appropriate institutional form of solving social matters and working out compromising solutions between so called social partners. The author points out to the fact that social and civic dialogue in Poland – because of historical conditioning and undeveloped political culture – is not really working and is not an efficient ‘tool’ of democracy. Hence he postulates the necessity of continuous creation of legal, political and cultural grounds for improvement and better functioning of social and civic dialogue.

⁶⁶ M. Rymsza, J. Sroka, op. cit., s. 9.